



2016-47

## Dataudtræk fra kommunale lønsystemer

---

*En journalist havde anmodet to kommuner om dataudtræk fra deres lønsystemer af oplysninger om navn, stillingsbetegnelse, afdeling, ansættelsestid og løn for en række ansatte for årene 2010-2013.*

*Efter ombudsmandens opfattelse var der mest, der talte for at fortolke bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, om dataudtræk sådan, at der i opgørelsen af en myndigheds ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35. Der vil således kun være ret til dataudtræk, hvis alle de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at sikre, at de hensyn, der er nævnt i §§ 19-35, tilgodeses – og selve dataudtrækket – kan foretages ved "få og enkle kommandoer".*

*Det kunne derfor ikke give ombudsmanden anledning til kritik, at Statsforvaltningen havde lagt til grund, at der i opgørelsen af kommunernes ressourceforbrug efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, også kunne medregnes den tid, der ville gå med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som var nødvendige for at fastslå, om dataudtrækket indeholdt oplysninger, der var omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35.*

*Ombudsmanden havde ikke anledning til at kritisere, at Statsforvaltningen anså det for nødvendigt for kommunerne at høre de berørte medarbejdere, inden der kunne tages stilling til anmodningerne om dataudtræk, for at kommunerne kunne sikre sig, at der blev truffet korrekte afgørelser efter offentlighedslovens § 11. Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere, at Statsforvaltningen havde vurderet, at de ressourcer, der ville være forbundet med at høre medarbejderne, ville være af et omfang, der i sig selv oversteg det ressourceforbrug, som en myndighed var forpligtet til at anvende efter offentlighedslovens § 11, stk. 1.*

*På den baggrund havde ombudsmanden ikke anledning til at kritisere Statsforvaltningens opfattelse af, at kommunerne ikke var forpligtede til i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, at foretage dataudtræk fra deres lønsystemer, da det ikke ville kunne ske ved få og enkle kommandoer.*

*(Sag nr. 16/02095 og 16/02193)*

21. november 2016

Forvaltningsret

1121.1 – 11241.3 –  
11241.9 – 12.2

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten), efterfulgt af en sagsfremstilling. Journalisten er anonymiseret med betegnelsen A.

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Hvad handler sagen om, og hvad tager jeg stilling til?

Sagen handler om, hvorvidt du har ret til dataudtræk fra Aarhus Kommunes lønsystem af oplysninger om navn, stillingsbetegnelse, afdeling, ansættelsestid og løn for samtlige kommunens ansatte for årene 2010-2013.

Sagen handler endvidere om samme spørgsmål i forhold til Københavns Kommunes lønsystem, men begrænset til oplysninger om chefer på niveau 2 og 3.

Min tidligere undersøgelse af sagen angik i første række spørgsmålet om, hvorvidt Aarhus Kommunes og Københavns Kommunes lønsystemer kunne anses for databaser i offentlighedslovens § 11's forstand.

I min udtalelse af 11. februar 2016 (sag 15/04253) anførte jeg, at det var min opfattelse, at Aarhus Kommunes og Københavns Kommunes lønsystemer i overensstemmelse med det generelle udgangspunkt i offentlighedslovens § 11 måtte anses for at være databaser i bestemmelsens forstand.

Jeg henstillede til Statsforvaltningen, Tilsynet (herefter Statsforvaltningen) at genoptage sagerne med henblik på en fornyet overvejelse af din ret til dataudtræk.

Statsforvaltningen har herefter genoptaget sagerne og er fremkommet med to udtalelser af 2. maj 2016.

Statsforvaltningen har således udtalt, at din anmodning om dataudtræk hos de to kommuner skal behandles efter offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Efter Statsforvaltningens opfattelse følger det af officialprincippet, at myndigheder i sager som de foreliggende er forpligtede til at høre de berørte medarbejdere, før der bliver meddelt aktindsigt i dataudtræk, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at ressourceforbruget i forbindelse med høringen af de pågældende medarbejdere kan indgå i bereg-

ningen af, hvorvidt et dataudtræk samt eventuel efterfølgende anonymisering eller lignende kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Statsforvaltningen har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte kommunernes oplysninger om, at høring af de berørte medarbejdere vil medføre et ressourceforbrug, der ikke er foreneligt med kravet om, at dataudtrækket skal kunne gennemføres ved "få og enkle kommandoer".

Sammenfattende er det herefter Statsforvaltningens opfattelse, at Aarhus Kommune og Københavns Kommune ikke har været forpligtet til i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, at give dig dataudtræk fra deres lønsystemer, da det ikke vil kunne ske ved få og enkle kommandoer.

Nedenfor under pkt. 2 tager jeg stilling til, om ressourceforbruget ved iagttagelsen af en eventuel høringspligt vil kunne indgå i vurderingen af, om dataudtrækket kan foretages ved "få og enkle kommandoer".

Under pkt. 3 tager jeg stilling til, om bestemmelsen i offentlighedslovens § 41 gælder i forbindelse med dataudtræk for lønsystemer.

Under pkt. 4 tager jeg stilling til, om det på andet grundlag end efter offentlighedslovens § 41 var nødvendigt at høre de ansatte, som oplysningerne vedrører.

Under pkt. 5 tager jeg stilling til de konkrete afgørelser om, hvorvidt dataudtrækket kunne ske ved få og enkle kommandoer.

## **2. Kan ressourceforbruget til at foretage (eventuel) høring af de ansatte indgå i vurderingen af, om dataudtræk kan foretages ved "få og enkle kommandoer"?**

### **2.1. Retsgrundlaget**

§ 11, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

**"§ 11.** Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.”

I de specielle bemærkninger til § 11 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13) er bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndighederne – i modsætning til, hvad der følger af den gældende lov – i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger, jf. herom bemærkningerne til § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 5 (side 324 ff.), og kapitel 11, pkt. 2.2 (side 355).

Det er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede *foreliggende oplysninger* i myndighedens databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens 2. *pkt.*, at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovforslagets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen m.v. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1 (side 370 ff.), og kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).

Det bemærkes, at der vil kunne meddeles afslag på en anmodning om sammenstilling af oplysninger, hvis det må antages, at de sammenstillede oplysninger vil blive anvendt i et *retsstridigt øjemed*.

Det er i øvrigt en betingelse, at sammenstillingen – og en eventuel anonymisering m.v. – kan foretages ved *få og enkle kommandoer*. Denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og

en eventuel anonymisering m.v. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) ikke kan foretages i løbet af kort tid.”

Af de almindelige bemærkninger fremgår endvidere bl.a. følgende:

### ”4.5.2. Justitsministeriets bemærkninger

**4.5.2.1.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til bestemmelser om ret til dataudtræk og ret til indsigt i databeskrivelsen.

...

Det skal endvidere nævnes, at Justitsministeriet i § 11 har tilføjet udtrykket 'eller lignende', således at bestemmelsen fastsætter, at såfremt oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, gælder retten til dataudtræk kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Den nævnte tilføjelse skyldes, at udtrykket 'anonymisering' vedrører de tilfælde, hvor beskyttelsen af de pågældende hensyn opnås ved at fjerne oplysninger, som gør det muligt at identificere en juridisk eller fysisk person. Udtrykket 'lignende' omfatter de tilfælde, hvor beskyttelsen af de relevante hensyn opnås på anden måde, f.eks. ved at fjerne netop de konkrete oplysninger, som ville afsløre placeringen af hemmelige militære installationer.”

### **2.2. Statsforvaltningens udtalelser af 2. maj 2016**

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at ressourceforbruget i forbindelse med høringen af de pågældende medarbejdere kan indgå i beregningen af, hvorvidt et dataudtræk samt eventuel efterfølgende anonymisering eller lignende kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at § 11, stk. 1, 2. pkt., henviser til hensynene bag §§ 19-35.

### **2.3. Min vurdering**

Det følger som anført af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at såfremt oplysningerne i et ønsket dataudtræk er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 19-35, gælder retten til dataudtræk kun, hvis de

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses ved anonymisering eller lignende, som kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Ifølge bemærkningerne i lovforslaget tager betingelsen sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning. Således fremgår det bl.a., at betingelsen alene vil være opfyldt, hvis anonymiseringen mv. kan foretages uden brug af væsentlige ressourcer, dvs. i løbet af kort tid.

Ud fra bestemmelsens ordlyd er det umiddelbart kun de ressourcer, der medgår ved en eventuel anonymisering eller anden lignende bearbejdning ("el. lign.") af et udtræk, der indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, som kan medregnes i myndighedens resourceforbrug.

Statsforvaltningen har imidlertid lagt til grund, at der i opgørelsen af en myndigheds resourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingskridt, der er nødvendige for at fastslå, om udtrækket indeholder oplysninger omfattet af §§ 19-35.

Spørgsmålet er, om der er grundlag for en sådan fortolkning af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Ved vurderingen må man se på bestemmelsens forarbejder.

Bemærkningerne til lovforslaget, jf. pkt. 2.1 ovenfor, og betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, som lovforslaget bygger på, synes umiddelbart kun at have fokus på de rent tekniske udfordringer, der er forbundet med at foretage (og anonymisere mv.) selve dataudtrækket.

Jeg kan f.eks. henvise til s. 372 i betænkningen, hvor det fremgår, at vurderingen af, om der er pligt til at foretage (og anonymisere mv.) et dataudtræk, bl.a. skal ske i lyset af de databasesystemer, som en forvaltningsmyndighed gør brug af – dvs. de tekniske muligheder, som det enkelte system giver for at foretage (og anonymisere mv.) et udtræk. Det skal også indgå i vurderingen, om det vil kræve indhentelse af særlig it-faglig ekspertise at foretage (og anonymisere mv.) udtrækket. Se i den forbindelse også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 232.

Der kunne således for en umiddelbar betragtning synes ikke at være holdepunkter for den fortolkning, som Statsforvaltningen har anlagt.

Hvis man i lyset af det anførte må nå til, at de sagsbehandlingskridt (tilvejebringelse og behandling af oplysninger), der er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens undtagesbestemmelser i §§ 19-35, ikke kan indgå i opgørelsen af myndighedens

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ressourceforbrug efter § 11, stk. 1, 2. pkt., vil det betyde, at myndigheden i udgangspunktet er forpligtet til at foretage denne sagsbehandling.

Et sådant resultat synes ikke at harmonere med grundtanken bag offentlighedslovens § 11, som bygger på, at retten til dataudtræk udgør et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven om, at retten til aktindsigt alene omfatter eksisterende dokumenter, og hvor hensigten derfor har været, at retten til at få foretaget et dataudtræk skal gælde med respekt for den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning. Se dertil bl.a. betænkning nr. 1510/2009, s. 370, og det ovenfor citerede fra forarbejderne.

Det forekommer efter min opfattelse nærliggende at antage, at man i det lovforberedende arbejde ikke har været fuldt opmærksom på bredden af de problemstillinger, som en anmodning om dataudtræk fra en myndigheds databaser kan rejse.

På den baggrund er det samlet set min opfattelse, at mest taler for at fortolke bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., således, at der i opgørelsen af en myndigheds ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35. Og at retten til dataudtræk derfor kun gælder, hvis alle de sagsbehandlingsskridt, der er nødvendige for at sikre, at de hensyn, som er nævnt i §§ 19-35, tilgodeses – og selve dataudtrækket i øvrigt – kan foretages ved "få og enkle kommandoer".

Det kan derfor ikke give mig anledning til kritik, at Statsforvaltningen i sine udtalelser af 2. maj 2016 har lagt til grund, at der i opgørelsen af Københavns Kommunes og Aarhus Kommunes ressourceforbrug efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, der er nødvendige for at fastslå, om dataudtrækket indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35.

Da der – set i forhold til ordlyden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt. – er tale om en fortolkning, der medfører en begrænsning af retten til dataudtræk, har jeg fundet anledning til at orientere Justitsministeriet og Folketingets Retsudvalg om sagen. Jeg har derfor sendt ministeriet og udvalget en kopi af denne udtalelse.

Jeg bemærker i øvrigt, at det følger af offentlighedslovens § 1, stk. 2, at myndigheder, der er omfattet af loven, ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger skal sørge for, at systemerne indrettes på en sådan måde, at de i videst muligt omfang understøtter lovens grundlæggende formål om åbenhed, jf. herved formålsbestemmelsen i § 1, stk. 1.

Heri ligger bl.a. en forudsætning om, at myndighederne bør sørge for, at nye databaser udformes på en sådan måde, at det er muligt ved få og enkle kommandoer at få foretaget (og i nødvendigt omfang anonymiseret mv.) et dataudtræk i overensstemmelse med lovens § 11, jf. herved de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 1, stk. 2 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13).

Jeg har henledt Københavns Kommunes og Aarhus Kommunes opmærksomhed på bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 2, og har samtidig anført, at jeg går ud fra, at myndighederne ved udvikling af nye it-løsninger og ved opdatering af eksisterende løsninger vil sørge for, at løsningerne udformes på en sådan måde, at retten til at få foretaget et dataudtræk understøttes i videst muligt omfang, herunder eksempelvis ved at indføre en funktionalitet i løsningen, der giver mulighed for at markere fortrolige oplysninger mv. for derved at mindske ressourceforbruget ved anonymisering og øvrige sagsbehandlings-skridt i den forbindelse.

### **3. Gælder offentlighedslovens § 41 i forbindelse med dataudtræk fra lønsystemer?**

#### **3.1. Retsgrundlaget**

I offentlighedslovens § 41 er der fastsat følgende bestemmelse om underretningspligt:

”§ 41. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt i sager som nævnt i § 21, stk. 2, underretter myndigheden den ansatte herom ved angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.”

Offentlighedslovens § 21, stk. 2, vedrører ”sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste”.

Bestemmelsen i § 41 er en videreførelse af en identisk bestemmelse i § 16, stk. 3, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 som ændret bl.a. ved lov nr. 276 af 13. maj 1998).

I de specielle bemærkninger til § 41 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13) er der henvist til betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, kapitel 22, pkt. 5, s. 800 f.

I betænkningens kapitel 22, pkt. 5, s. 800 f., er følgende anført:

”Det er almindeligt antaget, at det kun er den, der søger aktindsigt i en sag eller et dokument, der er part i den pågældende sag om aktindsigt.



Derimod er den fysiske eller juridiske person, som oplysningerne i aktindsigtssagen angår, ikke part i denne sag, jf. Vogter, side 42 f.

Den, som oplysningerne i en sag angår, har derfor ikke krav på efter forvaltningsloven at blive hørt, før der træffes afgørelse om aktindsigt, og den pågældende har ikke krav på begrundelse i tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt imødekommes, jf. L.A. 1988-543-9, der er omtalt i Vogter, side 42 f., samt forarbejderne til lov nr. 276 af 13. maj 1998, hvorved man indførte bl.a. § 16, stk. 3, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 890, og tillæg B, sp. 75.

Det følger af det anførte, at der i almindelighed ikke skal foretages underretning eller i øvrigt ske inddragelse af den, oplysningerne angår i forbindelse med, at forvaltningsmyndighederne modtager en begæring om aktindsigt, eller når der er truffet afgørelse om aktindsigt. Der kan dog i særlige tilfælde gælde et krav om, at forvaltningsmyndigheden inddrager den pågældende i forbindelse med behandlingen af aktindsigtssagen. Om dette spørgsmål er – i relation til aktindsigt i personalesager – anført følgende i betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager, side 42:

'Det er [...] efter det almindelige officialprincip myndighedens ansvar, at der foreligger de oplysninger m.v., som er nødvendige for, at der kan træffes en korrekt afgørelse i aktindsigtssagen [...]. Er der f.eks. tale om, at myndigheden overvejer at give afslag på aktindsigt i en personalesag efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, fordi der er grund til at tro, at oplysningerne i sagen vil blive brugt til ulovlig forfølgelse af medarbejderen, vil det efter omstændighederne kunne være et nødvendigt led i sagsoplysningen at høre den ansatte om, hvorvidt vedkommende tidligere har været udsat for chikane m.v. fra den, der søger aktindsigt.

I Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) er det under pkt. 22 anført, at inddragelse af den ansatte ikke bør begrænses til tilfælde, hvor myndigheden, f.eks. som følge af officialprincippet, er forpligtet til det. Det er således anført, at det af principperne om god forvaltningsskik følger, at myndigheden under alle omstændigheder bør inddrage medarbejderen, således at den pågældende kan få lejlighed til at fremkomme med eventuelle synspunkter og bemærkninger, inden der tages stilling til begæringen om aktindsigt.'

Der gælder således som udgangspunkt ikke en lovbestemt pligt for myndigheden til at foretage en underretning eller i øvrigt inddrage den, oplysningerne angår i behandlingen af aktindsigtssagen. En sådan 'pligt' kan dog følge på andet grundlag, f.eks. god forvaltningsskik.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det nævnte udgangspunkt er imidlertid fraveget ved en særlig bestemmelse i offentlighedslovens § 16, stk. 3, hvor det er fastsat, at der skal gives en offentlig ansat underretning, når der fremsættes begæring om aktindsigt i den pågældendes personalesag. Det skal i den forbindelse angives, hvem der har fremsat begæringen.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at den har til formål bl.a. at give den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til brug for myndighedens afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg B, sp. 75.

Det følger endvidere af bestemmelsen, at myndigheden, når der er truffet afgørelse om aktindsigt, skal underrette den ansatte om, hvilke oplysninger der er udleveret.”

I forarbejderne til bestemmelsen i § 16, stk. 3 (som nu er erstattet af § 41) i den tidligere offentlighedslov er der anført bl.a. følgende (Folketingstidende 1997-98 (2. samling), tillæg B, s. 75):

”Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger (pkt. 3) må det antages, at den ansatte, hvis personalesag der begæres aktindsigt i, som udgangspunkt ikke er part i aktindsigtssagen. Der er derfor ikke efter forvaltningsloven pligt til at partshøre den ansatte eller give vedkommende en begrundelse for, at personalesagens dokumenter helt eller delvis udleveres. Det må imidlertid – som ligeledes anført i de almindelige bemærkninger – antages at følge af god forvaltningsskik, at den pågældende medarbejder orienteres om en begæring om aktindsigt i vedkommendes personalesag, således at den pågældende kan få lejlighed til at fremkomme med eventuelle synspunkter og bemærkninger, inden der tages stilling til begæringen om aktindsigt. Spørgsmålet er også behandlet i betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager, side 41 f.

I lovforslagets bemærkninger til den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 3, er det anført, at det forudsættes, at der – hvis der bliver spørgsmål om at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed – forinden gives den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger. Det er endvidere anført, at det forudsættes, at de pågældende medarbejdere ’under alle omstændigheder orienteres m.v. i overensstemmelse med god forvaltningsskik’. Der henvises i den forbindelse til betænkningen om aktindsigt i personalesager, side 71 f.

Ændringsforslaget indebærer, at det udtrykkeligt fastsættes i selve loven, at myndigheden skal underrette den ansatte om, at der er fremsat begæring om aktindsigt i vedkommendes personalesag. I den forbindelse skal myndigheden angive, hvem der har fremsat begæringen. Underretningen

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

af den ansatte skal ske snarest efter, at myndigheden har modtaget aktindsigtsbegæringen.

Formålet med underretningen er bl.a. at give den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til brug for myndighedens afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 689, er der anført bl.a. følgende om § 41:

”Underretningspligten efter § 41 er afgrænset til alene at omfatte anmodninger om aktindsigt i den ansattes konkrete personalesag. Hvis der anmodes om aktindsigt i en anden sag, der (også) indeholder oplysninger om den ansattes personalemæssige forhold, gælder underretningspligten efter § 41 ikke. Myndigheden er dog ikke afskåret fra også i disse tilfælde at underrette den ansatte om aktindsigtsanmodningen samt om, hvilke oplysninger der måtte blive udleveret.”

I Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), s. 124, er der anført bl.a. følgende om § 41:

”Pligten til at underrette gælder efter § 41 kun i de sager, der er omtalt i § 21, stk. 2, dvs. i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold. Der er således ikke pligt efter denne bestemmelse til at underrette den pågældende i andre tilfælde, hvor aktindsigt medfører udlevering af oplysninger om en privat person eller virksomhed. En pligt til at underrette om, at der er søgt om aktindsigt, vil eventuelt kunne følge af *partshøringspligten* i forvaltningslovens § 19. Offentlighedslovens § 41 bygger på den retsopfattelse, at en ansat ikke er part i sagen om aktindsigt i hans personalesag. Denne opfattelse kan næppe udstrækkes til alle sager om aktindsigt, f.eks. sager om aktindsigt i forretningsforhold hos private virksomheder. Her kan virksomhedens interesse i at hindre, at oplysninger bliver udleveret til f.eks. konkurrenter føre til, at virksomheden har en sådan retlig interesse i spørgsmålet, at den må anerkendes som part i aktindsigtssagen. I så fald skal virksomheden partshøres, inden myndigheden træffer afgørelse om aktindsigt. En pligt til at inddrage den, oplysningerne angår, vil under alle omstændigheder ofte følge af *officialprincippet*, jf. eksempelvis FOB 1996.122, FOB 2004.114 og FOB 2005.253.”

### 3.2. Statsforvaltningens udtalelser af 2. maj 2016

Statsforvaltningen har i sine udtalelser af 2. maj 2016 anført, at din anmodning om dataudtræk hos de to kommuner skal behandles efter offentlighedslovens § 11, stk. 1.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er Statsforvaltningens umiddelbare opfattelse, at underretningspligten i offentlighedslovens § 41 ikke finder anvendelse i forbindelse med dataudtrækket. Men efter Statsforvaltningens opfattelse følger det af officialprincippet, at en myndighed i sager som de foreliggende er forpligtet til at høre de berørte medarbejdere, før der bliver meddelt aktindsigt i form af dataudtræk, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold.

Statsforvaltningen har lagt vægt på oplysningernes karakter af personaleoplysninger samt det forhold, at der er søgt om aktindsigt i oplysninger vedrørende en flerhed af sager/personer. Disse forhold tilsiger efter Statsforvaltningens opfattelse, at myndigheden – for at sikre sig, at der træffes afgørelse på et fuldt oplyst grundlag – indhenter en udtalelse fra de berørte medarbejdere.

### 3.3. Min vurdering

Bestemmelsen i § 41 finder efter sin ordlyd alene anvendelse i sager om aktindsigt i en offentlig ansats konkrete personalesag.

I forarbejderne til bestemmelsen er ikke anført noget om, at bestemmelsen også skulle finde anvendelse i forbindelse med dataudtræk af oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold, jf. offentlighedslovens § 11.

Jeg er på den baggrund enig med Statsforvaltningen i, at offentlighedslovens § 41 ikke finder anvendelse i sager som de foreliggende, der handler om aktindsigt i form af dataudtræk fra de to kommuners lønsystemer. Se også Mohammad Ahsan, a.st., og Jon Andersen, a.st., ovenfor i pkt. 4.1.

## 4. Var det på andet grundlag nødvendigt at høre de ansatte?

**4.1.** Det følger af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at retten til dataudtræk af oplysninger, som er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses ved anonymisering eller lignende.

Dataudtræk efter offentlighedslovens § 11 skal således ske under iagttagelse af reglerne i offentlighedslovens §§ 19-35 om undtagelser fra retten til aktindsigt.

**4.2.** Retten til aktindsigt omfatter som udgangspunkt ikke sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2. Dog skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser, jf. § 21, stk. 3.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

De oplysninger, som du har bedt om i form af dataudtræk af kommunernes lønsystemer, er oplysninger om navn, stilling, afdeling, ansættelsesgrad og løn. Der er således tale om oplysninger, der som udgangspunkt ville være aktindsigt i i de konkrete personalesager, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i offentlighedslovens § 21, stk. 3, er omfattet af loven, betyder ikke, at de slet ikke kan eller skal undtages fra aktindsigt, men alene, at dette spørgsmål skal afgøres efter lovens almindelige regler.

Oplysninger om f.eks. en ansats navn skal således efter omstændighederne undtages, hvis der er grund til at tro, at oplysningen vil blive brugt til ulovlig forfølgelse af medarbejderen, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, samt § 30, nr. 1, og § 33, nr. 5. Der vil, da oplysningerne i så fald er omfattet af tavshedspligt, heller ikke kunne gives meroffentlighed i dem.

Selv om der som altovervejende hovedregel vil være adgang til aktindsigt i de oplysninger, som du har bedt om, kan det efter min opfattelse ikke udelukkes, at der kunne indgå oplysninger, som er omfattet af reglerne i offentlighedslovens §§ 19-35 om undtagelser fra retten til aktindsigt. Jeg henviser til det, som er anført umiddelbart ovenfor, og til bemærkningerne i forarbejderne til offentlighedslovens § 41 ovenfor i pkt. 3.1.

**4.3.** Det følger af det almindelige officialprincip, at det er myndighedens ansvar, at der foreligger de oplysninger mv., som er nødvendige for, at der kan træffes en korrekt afgørelse. Se bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 492 f. Princippet kan efter omstændighederne forpligte myndighederne til at inddrage og høre en person også ud over det, som følger af partshøringsreglerne.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at baggrunden for bestemmelsen i offentlighedslovens § 41 bl.a. er, at det for så vidt angår aktindsigt i offentligt ansattes konkrete personalesager er anset for nødvendigt at fastsætte en høringsbestemmelse for at give den ansatte lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til brug for myndighedens afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet. Et sådant behov kan ligeledes foreligge i sager om aktindsigt eller dataudtræk i personaleoplysninger, som indgår i andre sager end konkrete personalesager.

Efter det, der foreligger oplyst for mig, ville kommunerne ikke kunne få afklaret, om der i de oplysninger, som er omfattet af din anmodning om dataudtræk, måtte indgå oplysninger omfattet af reglerne i offentlighedslovens §§ 19-35, på anden måde end ved inddragelse af de ansatte, som dataudtrækket angår.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg går således ud fra, at kommunerne ikke ville kunne sikre sig, at der ikke blev udleveret oplysninger omfattende af offentlighedslovens §§ 19-35, på en anden (og hurtigere) måde, herunder f.eks. ved lettilgængelige oplysninger i de lønsystemer, som dataudtrækket skulle ske fra, eller i deres it-systemer i øvrigt.

På den baggrund har jeg ikke anledning til at kritisere, at Statsforvaltningen har anset det for nødvendigt, at kommunerne – for at sikre sig, at der blev truffet korrekte afgørelser efter offentlighedslovens § 11 – inden der kunne tages stilling til dine anmodninger om dataudtræk, måtte høre de berørte medarbejdere.

### 5. De konkrete afgørelser

Statsforvaltningen har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte kommunernes oplysninger om, at høring af de berørte medarbejdere vil medføre et ressourceforbrug, der ikke er foreneligt med kravet om, at dataudtrækket skal kunne gennemføres ved "få og enkle kommandoer", jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Statsforvaltningen har herved bl.a. lagt vægt på kommunernes oplysninger om det antal medarbejdere, der ville skulle høres. Efter det oplyste var der vedrørende Københavns Kommune tale om 467 ansatte og vedrørende Aarhus Kommune ca. 24.000 ansatte.

Sammenfattende er det Statsforvaltningens opfattelse, at Københavns Kommune og Aarhus Kommune ikke har været forpligtede til i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, at give dig dataudtræk fra deres lønsystemer, da det ikke ville kunne ske ved få og enkle kommandoer.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Statsforvaltningens vurdering af, at de ressourcer, der ville være forbundet med at høre de ansatte, hvis personaleoplysninger var omfattende af dine anmodninger om dataudtræk, ville være af et omfang, der i sig selv overstiger det ressourceforbrug, som en myndighed er forpligtet til at anvende efter offentlighedslovens § 11, stk. 1.

### 6. Samlet vurdering

På den anførte baggrund har jeg ikke anledning til at kritisere Statsforvaltningens opfattelse om, at Københavns Kommune og Aarhus Kommune ikke har været forpligtede til i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, at give dig dataudtræk fra deres lønsystemer, da det ikke ville kunne ske ved få og enkle kommandoer.

### 7. Statsforvaltningens sagsbehandlingstid

I din klage af 9. maj 2016 til mig har du bedt mig om særskilt at forholde mig til ”den meget lange sagsbehandlingstid, og især at vi nu er nødt til at indbringe sagen for anden gang til ombudsmanden. Vi frygter, at Statsforvaltningen næste gang finder på en ny tynd begrundelse for afslag, og at sagsbehandlingen på den måde kan fortsætte i lang tid”.

Statsforvaltningen har i en udtalelse af 8. juni 2016 henvist til, at Statsforvaltningen i udtalelser af 8. september 2015 over for dig har beklaget den lange sagsbehandlingstid.

Jeg har noteret mig, at Statsforvaltningen har beklaget sagsbehandlingstiden, som omfatter tiden indtil Statsforvaltningens udtalelser af 8. september 2015.

Jeg har på den baggrund besluttet ikke at foretage mig mere vedrørende klagen over denne del af sagsbehandlingstiden. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg har herudover ikke anledning til at forholde mig særskilt til den tid, som Statsforvaltningen har brugt på sagerne i perioden fra den 11. februar 2016, hvor jeg afgav min første udtalelse i sagerne og henstillede til Statsforvaltningen at genoptage sagerne, til den 2. maj 2016, hvor Statsforvaltningen afgav sine to nye udtalelser i sagerne.

Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

### Sagsfremstilling

Den 3. september 2014 bad du Aarhus Kommune og Københavns Kommune om aktindsigt på følgende måde:

”[Aarhus Kommune/Københavns Kommune] har jo mange ansatte og med meget forskellige opgaver og løn.

Vi vil derfor i henhold til offentlighedsloven bede om indsigt i alle de ansattes lønforhold, dvs. et databaseudtræk med oplysning om navn, stillingsbetegnelse, afdeling (kontor eller lignende), ansættelsestid (fuld, deltid, timebasis eller lignende), samt lønnen for kalenderåret 2010, 2011, 2012 og 2013.

...

Vi skal bruge materialet til at analysere lønudvikling i kommunen.”

Den 11. september 2014 ændrede du din aktindsigtsanmodning i forhold til Københavns Kommune og bad om at få datagrundlaget for en rapport om lønninger for chefer på niveau 2 og 3, med angivelse af navn og eventuel afdeling, og efterfølgende med fjernelse af cpr-nummer.

Aarhus Kommune meddelte ved afgørelse af 18. september 2014 afslag på et sådant dataudtræk. Kommunen henviste til, at kommunen ikke ved få og enkle kommandoer kunne lave en sammenstilling af de ønskede oplysninger, hvor hensynene bag bestemmelserne om aktindsigt i konkrete personalesager blev tilgodeset. Der ville således være tale om en omfattende underretningsopgave i forhold til de enkelte medarbejdere, der ikke kunne gennemføres ved få og enkle kommandoer.

Københavns Kommune meddelte ved afgørelse af 19. september 2014 også afslag på udtræk af oplysningerne. Kommunen henviste til, at sammenstillingen og den deraf følgende underretning af de enkelte medarbejdere ville medføre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

I udtalelser af 8. september 2015 udtalte Statsforvaltningen, Tilsynet (herefter Statsforvaltningen) i forhold til afgørelserne fra Aarhus Kommune og Københavns Kommune, at et dataudtræk af en myndigheds lønsystem efter Statsforvaltningens opfattelse ikke er omfattet af retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, og at kommunerne allerede af den grund ikke havde været forpligtede til at foretage dataudtræk efter bestemmelsen.



## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 30. september 2015 klagede du til mig over Statsforvaltningens udtalelser af 8. september 2015.

Min undersøgelse af sagen angik i første række spørgsmålet om, hvorvidt Aarhus Kommunes og Københavns Kommunes lønsystemer kunne anses for databaser i offentlighedslovens § 11's forstand.

I min udtalelse af 11. februar 2016 (sag 15/04253) anførte jeg, at det var min opfattelse, at Aarhus Kommunes og Københavns Kommunes lønsystemer i overensstemmelse med det generelle udgangspunkt i offentlighedslovens § 11 måtte anses for at være databaser i bestemmelsens forstand.

Jeg gjorde Statsforvaltningen bekendt med min opfattelse og henstillede samtidig til Statsforvaltningen at genoptage sagerne med henblik på en fornyet overvejelse om din ret til dataudtræk.

I denne forbindelse måtte Statsforvaltningen tage stilling til, hvad retsstillingen er, når offentlighedslovens § 11 finder anvendelse, herunder bl.a. om dataudtræk kunne ske ved få og enkle kommandoer, om underretningsforpligtelsen efter offentlighedslovens § 41 gælder i forbindelse med dataudtræk, og hvilken rolle myndighedernes ressourceforbrug i forbindelse med underretning efter § 41 (eller på andet grundlag) i givet fald spillede for din ret til dataudtræk.

Disse spørgsmål havde jeg således ikke forholdt mig til i udtalelsen af 11. februar 2016.

Statsforvaltningen genoptog herefter sagerne og fremkom med to udtalelser af 2. maj 2016.

For så vidt angår Aarhus Kommune udtalte Statsforvaltningen bl.a. følgende:

”Der ses hverken i forarbejderne til § 41, i administrativ praksis eller ved domstolene at være taget stilling til, hvorvidt underretningspligten finder anvendelse i relation til anmodninger om dataudtræk efter § 11, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold.

Det fremgår af Aarhus Kommunes afgørelse af 18. september 2014, at kommunen har meddelt dig afslag på aktindsigt med henvisning til, at kommunen ikke er i besiddelse af et dokument med de anmodede oplysninger, og at et dataudtræk af kommunens lønsystem ikke kan foretages med få og enkle kommandoer. Kommunen har henvist til offentlighedslovens § 7, stk. 1, § 11, stk. 1, jf. § 21, stk. 1-3, og § 41.

Statsforvaltningen har forstået kommunens afgørelse således, at samtlige de ønskede oplysninger indgår i kommunens lønsystemer, hvorfor det er muligt at lave et dataudtræk heraf, uden at hente oplysninger fra de pågældende ansattes konkrete personalesager. Kommunen har efterfølgende bekræftet dette.

Statsforvaltningen er enig med kommunen i, at din anmodning om dataudtræk skal behandles efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, hvorefter det er en betingelse, at sammenstillingen samt eventuel anonymisering eller lignende af oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Statsforvaltningen har endvidere forstået kommunens oplysninger således, at selve sammenstillingen af de anmodede oplysninger i kommunens databaser kan foretages ved få og enkle kommandoer, idet kommunen har henvist til den efterfølgende underretning efter offentlighedslovens § 41, som årsagen til, at kommunen har vurderet, at det vil være for ressourcekrævende at imødekomme din anmodning om dataudtræk.

Det har givet Statsforvaltningen anledning til at undersøge, om underretningspligten i offentlighedslovens § 41 finder anvendelse i relation til aktindsigtsanmodninger i dataudtræk af oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold, jf. § 11, og i givet fald om ressourceforbruget i forbindelse hermed vil kunne begrunde et afslag på dataudtræk.

Det er Statsforvaltningens umiddelbare opfattelse, at underretningspligten i offentlighedslovens § 41 ikke finder anvendelse i forbindelse med dataudtræk af oplysninger, der på den ene side vedrører enkeltpersoners ansættelsesforhold, men på den anden side ikke hidrører fra sager, der er omfattet af offentlighedslovens § 21, stk. 2. Spørgsmålet kan dog give anledning til nogen tvivl.

Statsforvaltningen henviser således til den ovennævnte gennemgang af retsgrundlaget, herunder til bestemmelsens ordlyd, samt det forhold, at der ikke i lovens forarbejder ses at være taget stilling til, hvorvidt underretningspligten i § 41 finder anvendelse i relation til offentlighedslovens § 11.

Statsforvaltningen henviser endvidere til FOB 2004.114, hvoraf det fremgår, at der i forbindelse med en anmodning om aktindsigt i oplysninger om en række enkeltpersoners ansættelsesforhold, der forelå i en generel sag, burde være indhentet en udtalelse fra de pågældende medarbejdere til brug for vurderingen af, om der kunne meddeles afslag efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 (nu § 33, nr. 5), og at Folketingets Ombudsmand – efter at have omtalt formålet med at underrette, jf. § 16, stk. 3,

(nu § 41) – henviste til, at myndigheden under alle omstændigheder skulle underrette de enkelte medarbejdere om aktindsigtsanmodningen.

Uanset om underretningspligten i § 41 må antages at finde anvendelse i forhold til dataudtræk efter § 11, er det Statsforvaltningens opfattelse, at det følger af officialprincippet, at en myndighed i en konkret sag, som den omhandlede, er forpligtet til at høre de berørte medarbejdere før der meddeles aktindsigt i dataudtræk, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold. Statsforvaltningen har herved lagt vægt på oplysningernes karakter af personaleoplysninger samt det forhold, at der er ansøgt om aktindsigt i oplysninger vedrørende en flerhed af sager/personer (24.433 medarbejders personaleoplysninger). Disse forhold tilsiger efter Statsforvaltningens opfattelse, at myndigheden for at sikre sig, at der træffes afgørelse på et fuldt oplyst grundlag, indhenter en udtalelse fra de berørte medarbejdere.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at ressourceforbruget i forbindelse med høringen af de pågældende medarbejdere, jf. officialprincippet, kan indgå i beregningen af, hvorvidt et dataudtræk samt eventuel efterfølgende anonymisering eller lignende kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at § 11, stk. 1, 2. pkt., henviser til hensynene bag §§ 19-35. Det er således Statsforvaltningens opfattelse, at tidsforbruget i forbindelse med høringen af medarbejderne, der netop skal ske for at sikre sig, at der ikke udleveres oplysninger, der er omfattet af hensynene bag § 19-35, kan indgå i beregningen af ressourceforbruget.

Statsforvaltningen finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens oplysninger om, at høringen af de berørte medarbejdere vil medføre et ressourceforbrug, der ikke er foreneligt med kravet om, at dataudtrækket skal kunne gennemføres ved 'få og enkle kommandoer'.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på kommunens oplysninger om, at der er i alt 24.433 medarbejdere i Aarhus Kommune, der vil skulle høres.

Sammenfattende er det således Statsforvaltningens opfattelse, at Aarhus Kommune ikke har handlet i strid med offentlighedsloven ved at meddele afslag på aktindsigt med henvisning til, at ressourceforbruget i forbindelse med underretning af de berørte medarbejdere vil medføre, at sammenstillingen af de anmodede oplysninger ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. § 11, stk. 1.

Statsforvaltningen skal dog bemærke, at vi ikke er enig med kommunen i, at et dataudtræk af lønoplysninger m.v. fra en løndatabase er omfattet af offentlighedslovens § 21, stk. 1-3. Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold, der indgår i andre sager end konkrete personalesager (i dette tilfælde i en løndatabase) skal behandles efter lovens almindelige regler. I denne sag skal anmodningen således behandles efter offentlighedslovens § 11 om dataudtræk.

Det forhold, at § 11 henviser til de hensyn, der er nævnt i §§ 19-35, medfører efter Statsforvaltningens opfattelse ikke, at lønoplysningerne m.v. er omfattet af § 21, stk. 1-3, jf. det ovennævnte. Hensynene bag de nævnte undtagelsesbestemmelser kan dog efter en konkret vurdering, efter Statsforvaltningens opfattelse føre til, at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

For så vidt angår Københavns Kommune udtalte Statsforvaltningen bl.a. følgende:

”Det fremgår af Københavns Kommunes afgørelse af 19. september 2014, at kommunen har meddelt dig afslag på aktindsigt med henvisning til, at det vil kræve et uforholdsmæssigt ressourceforbrug at imødekomme din anmodning, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, idet det er kommunens opfattelse, at den vil være forpligtet til at underrette de pågældende ansatte om, at der er søgt om aktindsigt i deres personalesager, jf. offentlighedslovens § 41. Det fremgår videre, at kommunen har inddraget § 11 i sin vurdering.

Det fremgår også af afgørelsen samt af kommunens efterfølgende udtalelse til Folketingets Ombudsmand af 19. oktober 2015, at kommunen har lagt vægt på, at du har anmodet om dataudtræk af oplysninger, der også indgår i de pågældende ansattes konkrete personalesager.

Statsforvaltningen har forstået kommunens afgørelse således, at samtlige de ønskede oplysninger indgår i kommunens lønsystemer, hvorfor det er muligt at lave et dataudtræk heraf, uden at hente oplysninger fra de pågældende ansattes konkrete personalesager. Kommunen har efterfølgende bekræftet dette, jf. den ovennævnte telefoniske høring af 4. april 2016.

Statsforvaltningen har endvidere forstået kommunens afgørelse således, at det er kommunens opfattelse, at din anmodning om aktindsigt både skal behandles efter reglerne om dataudtræk, jf. offentlighedslovens § 11, og efter reglerne om aktindsigt i personalesager, jf. offentlighedslo-

vens § 21, da de ønskede oplysninger også indgår i de konkrete personalesager.

Statsforvaltningen er enig med kommunen i, at din anmodning om dataudtræk skal behandles efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, hvorefter det er en betingelse, at sammenstillingen samt eventuel anonymisering eller lignende af oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Statsforvaltningen har endvidere forstået kommunens oplysninger således, at selve sammenstillingen af de anmodede oplysninger i kommunens databaser kan foretages ved få og enkle kommandoer, idet kommunen har henvist til den efterfølgende underretning efter offentlighedslovens § 41, som årsagen til, at kommunen har vurderet, at det vil være for ressourcekrævende at imødekomme din anmodning om dataudtræk.

Det har givet Statsforvaltningen anledning til at undersøge, om underretningspligten i offentlighedslovens § 41 finder anvendelse i relation til aktindsigtsanmodninger i dataudtræk af oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold, jf. § 11, og i givet fald om ressourceforbruget i forbindelse hermed vil kunne begrunde et afslag på dataudtræk.

Det er Statsforvaltningens umiddelbare opfattelse, at underretningspligten i offentlighedslovens § 41 ikke finder anvendelse i forbindelse med dataudtræk af oplysninger, der på den ene side vedrører enkeltpersoners ansættelsesforhold, men på den anden side ikke hidrører fra sager, der er omfattet af offentlighedslovens § 21, stk. 2. Spørgsmålet kan dog give anledning til nogen tvivl.

Statsforvaltningen henviser således til den ovennævnte gennemgang af retsgrundlaget, herunder til bestemmelsens ordlyd, samt det forhold, at der ikke i lovens forarbejder ses at være taget stilling til, hvorvidt underretningspligten i § 41 finder anvendelse i relation til offentlighedslovens § 11.

Statsforvaltningen henviser endvidere til FOB 2004.114, hvoraf det fremgår, at der i forbindelse med en anmodning om aktindsigt i oplysninger om en række enkeltpersoners ansættelsesforhold, der forelå i en generel sag, burde være indhentet en udtalelse fra de pågældende medarbejdere til brug for vurderingen af, om der kunne meddeles afslag efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 (nu § 33, nr. 5), og at Folketingets Ombudsmand – efter at have omtalt formålet med at underrette, jf. § 16, stk. 3, (nu § 41) – henviste til, at myndigheden under alle omstændigheder skulle underrette de enkelte medarbejdere om aktindsigtsanmodningen.

Uanset om underretningspligten i § 41 må antages at finde anvendelse i forhold til dataudtræk efter § 11, er det Statsforvaltningens opfattelse, at det følger af officialprincippet, at en myndighed i en konkret sag, som den omhandlede, er forpligtet til at høre de berørte medarbejdere før der meddeles aktindsigt i dataudtræk, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold. Statsforvaltningen har herved lagt vægt på oplysningernes karakter af personaleoplysninger samt det forhold, at der er ansøgt om aktindsigt i oplysninger vedrørende en flerhed af sager/personer (469 medarbejders personaleoplysninger). Disse forhold tilsiger efter Statsforvaltningens opfattelse, at myndigheden for at sikre sig, at der træffes afgørelse på et fuldt oplyst grundlag, indhenter en udtalelse fra de berørte medarbejdere.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at ressourceforbruget i forbindelse med høringen af de pågældende medarbejdere, jf. officialprincippet, kan indgå i beregningen af, hvorvidt et dataudtræk samt eventuel efterfølgende anonymisering eller lignende kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at § 11, stk. 1, 2. pkt., henviser til hensynene bag §§ 19-35.

Det er således Statsforvaltningens opfattelse, at tidsforbruget i forbindelse med høringen af medarbejderne, der netop skal ske for at sikre, at der ikke udleveres oplysninger, der er omfattet af hensyn bag § 19-35, kan indgå i beregningen af ressourceforbruget.

Statsforvaltningen finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens oplysninger om, at høringen af de berørte medarbejdere vil medføre et ressourceforbrug, der ikke er foreneligt med kravet om, at dataudtrækket skal kunne gennemføres ved 'få og enkle kommandoer'.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på kommunens oplysninger om, at der vil skulle oprettes 469 personalesager, jf. esdh og enkeltsagsprincippet, og herefter oprettes, udarbejdes og fremsendes to breve på hver personalesag til grund. Kommunen har endvidere oplyst, at selvom selve indholdet i brevenes tekst overvejende vil være enslydende, vurderes det at ville tage væsentligt længere end tre dage at gennemføre ovenstående.

Sammenfattende er det således Statsforvaltningens opfattelse, at Københavns Kommune ikke har handlet i strid med offentlighedsloven ved at meddele afslag på aktindsigt med henvisning til, at ressourceforbruget i forbindelse med underretning af de berørte medarbejdere vil medføre,

at sammenstillingen af de anmodede oplysninger ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. § 11, stk. 1.

Statsforvaltningen skal dog bemærke, at vi ikke er enig med kommunen i, at din anmodning om dataudtræk også skal behandles efter reglerne om aktindsigt i personalesager, jf. § 21, stk. 3. Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold, der indgår i andre sager end konkrete personalesager, skal behandles efter lovens almindelige regler – i dette tilfælde efter offentlighedslovens § 11 om dataudtræk.

Det forhold, at § 11 henviser til de hensyn, der er nævnt i §§ 19-35, medfører efter Statsforvaltningens opfattelse ikke, at lønoplysningerne m.v. er omfattet af § 21, stk. 1-3, jf. det ovenævnte. Hensynene bag de nævnte undtagelsesbestemmelser kan dog efter en konkret vurdering, efter Statsforvaltningens opfattelse føre til, at hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

I overensstemmelse med Statsforvaltningens udtalelse af 8. september 2015 er det fortsat vores opfattelse, at offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, om afslag på grund af uforholdsmæssigt ressourceforbrug, ikke kan finde anvendelse i forbindelse med din anmodning om dataudtræk efter § 11, stk. 1, idet § 9, stk. 2, nr. 1, henviser til anmodning om aktindsigt i eksisterende dokumenter efter offentlighedslovens § 7, herunder konkrete personalesager, jf. § 21.”

Den 9. maj 2016 klagede du til mig over Statsforvaltningens udtalelser af 2. maj 2016 og Statsforvaltningens sagsbehandlingstid. Du anførte bl.a. følgende:

”Pligten til underretning af ansatte efter offentlighedsloven § 41 gælder ved aktindsigt i konkrete personalesager. Anmodninger om dataudtræk for lønninger til en stor gruppe ansatte er ikke omfattet af § 41.

Statsforvaltningen er opmærksom på, at det er tvivlsomt, om § 41 gælder ved dataudtræk. I stedet for henviser Statsforvaltningen til, at de ansatte skal høres i kraft af officialprincippet, og at denne høring fører til, at dataudtrækket ikke kan gennemføres ved få og enkle kommandoer.

Statsforvaltningens argumentation kan ikke være holdbar.

For det første er de ansatte ikke parter i sager om aktindsigt og dataudtræk i lønoplysninger, og der kan ikke gælde en pligt til høring efter officialprincippet.

For det andet kan en eventuel høring af de ansatte ikke tælle med ved vurderingen af de kommandoer, der kræves til dataudtræk. Kriteriet i offentlighedslovens § 11 om få og enkle kommandoer gælder for selve dataudtrækket.

Desuden vil vi særskilt bede Ombudsmanden forholde sig til den meget lange sagsbehandlingstid, og især at vi nu er nødt til at indbringe sagen for anden gang til ombudsmanden. Vi frygter, at Statsforvaltningen næste gang finder på en ny tynd begrundelse for afslag, og at sagsbehandlingen på den måde kan fortsætte i lang tid.”

Jeg anmodede den 18. maj 2016 Statsforvaltningen om en udtalelse om sagen. Jeg bad om, at Statsforvaltningen først anmodede Københavns Kommune og Aarhus Kommune om en udtalelse om kommunens sag, og at kommunernes udtalelser blev sendt til Statsforvaltningen.

I en udtalelse af 1. juni 2016 har Københavns Kommune anført bl.a. følgende:

”I forlængelse af overstående skal Koncernservice oplyse, at det tages til efterretning, at Statsforvaltningen, Tilsynet finder, at uanset om underretningsspligten i offentlighedsloven (offl) § 41 må antages at finde anvendelse i forhold til dataudtræk efter § 11, er det Statsforvaltningens opfattelse, at det følger af officialprincippet, at en myndighed i en konkret sag, som den omhandlede, er forpligtet til at høre de berørte medarbejdere, før der meddeles aktindsigt i dataudtræk, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold.

Koncernservice tager endvidere til efterretning, at det er Statsforvaltningens opfattelse, at tidsforbruget i forbindelse med høringen af medarbejderne, kan indgå i beregningen af ressourceforbruget.

Koncernservice skal i forlængelse heraf ligeledes og fortsat fastholde, at man finder at være forpligtet til at foretage en underretning af medarbejderne.

Koncernservice fastholder endvidere, at det samlede ressourceforbrug indgår i ressourcevurderingen i aktindsigtssagen, og skal i den forbindelse tilføje, at ressourcevurderingsbetingelser tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning.

Der må her være tale om en *samlet*, ressourcemæssig belastning. I modsat fald ville det gøre hensynet illusorisk.



## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Koncernservice fastholder ligeledes fortsat, at der vil være tale om et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug, såfremt Koncernservice skal bruge flere hundrede timer på underretning af disse 467 medarbejdere, idet dette – som allerede oplyst – bl.a. vil betyde, at der skal oprettes 467 sager samt oprettes og fremsendes minimum to breve til hver medarbejder.

Da alle breve sendes til eBoks, vil de skulle sendes enkeltvis, ligesom brev (2) med underretning om, hvilke oplysninger, der er fremsendt til aktindsigtsanmoderen, naturligvis ikke vil kunne være enslydende.

Koncernservice skal endvidere i det hele henvise til Koncernservices tidligere udtalelser i sagen.”

I en udtalelse af 2. juni 2016 har Aarhus Kommune anført bl.a. følgende:

### ”Ressourceforbrug

Kommunen har afslået at imødekomme anmodningen om det pågældende databaseudtræk ud fra en ressourcemæssig betragtning, idet opfyldelse af underretningspligten over for ca. 24.000 medarbejdere vil være en omfattende opgave som beskrevet i kommunens oprindelige afgørelse.

Behandlingen af den foreliggende sag vil – pga. underretningspligten – forventeligt nødvendiggøre et eksorbitant og i alle tilfælde uforholdsmæssigt stort tidsforbrug. Foruden at give individuelle underretninger til ca. 24.000 medarbejdere, i hvilken forbindelse kommunen skal specificere lønoplysningerne mv. for hver enkelt medarbejder, skal der også tages stilling til eventuelle bemærkninger, som (den første) underretning måtte give medarbejderen anledning til. I forbindelse hermed vil iagttagelse af journaliseringspligten i sig selv være ganske tidskrævende.”

I en udtalelse af 8. juni 2016 har Statsforvaltningen anført bl.a. følgende:

”Statsforvaltningen skal bemærke, at vi i vores udtalelser af 2. maj 2016 på baggrund af Københavns Kommunes og Aarhus Kommunes oplysninger til sagen forudsætningsvis har lagt til grund, at samtlige de ønskede oplysninger om arbejds- og lønforhold m.v. indgår i kommunernes lønsystemer, herunder at det er muligt at imødekomme anmodningen om aktindsigt ved at udlevere et dataudtræk heraf, uden at hente oplysninger fra de pågældende ansattes konkrete personalesager.

Aarhus Kommune har i sin vedlagte udtalelse af 2. juni 2016 supplerende oplyst, at der ikke foreligger et fuldstændigt sammenfald mellem kommunens løndatabase og de konkrete personalesager, da stillingsbetegnel-

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

serne i nogle tilfælde vil være afvigende i databasen, og da overenskomstmæssige lønreguleringer ikke nødvendigvis vil fremgå af de ansattes konkrete personalesager.

Statsforvaltningen skal hertil bemærke, at såfremt det er nødvendigt at udtrække oplysninger direkte fra ansattes konkrete personalesager for at kunne udlevere et dataudtræk af lønoplysninger m.v., vil det efter Statsforvaltningens opfattelse medføre, at myndigheden er undergivet underretningspligt i medfør af offentlighedslovens § 41, da der i så fald er tale om dataudtræk af oplysninger, der hidrører fra konkrete personalesager, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at det ressourceforbrug underretningspligten i offentlighedslovens § 41 afstedkommer, kan indgå i beregningen af, hvorvidt et dataudtræk samt efterfølgende anonymisering eller lignende kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Det af A anførte i henvendelsen af 9. maj 2016 giver ikke Statsforvaltningen anledning til yderligere bemærkninger.

For så vidt angår A's klage over Statsforvaltningens sagsbehandlingstid i sagerne, skal Statsforvaltningen henvise til, at vi i vores udtalelser af 8. september 2015 har beklaget den lange sagsbehandlingstid."

Jeg sendte dig den 14. juni 2016 en kopi af udtalelserne af 1., 2. og 8. juni 2016, med henblik på at du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger.

Den 24. juni 2016 kom du med følgende bemærkninger:

"Jeg vil gerne igen understrege, at jeg ikke har anmodet om aktindsigt i bestemte personalesager. Jeg har derimod anmodet om dataudtræk fra løndatabaser. § 41 handler ikke om databaser. Hvis kommunerne mener, at ansatte alligevel bør underrettes, kan det nemt klares med generel information om, hvilke typer data der bliver udleveret.

Bemærkningerne fra Københavns Kommune og Statsforvaltningen kommer ikke med nye argumenter.

Aarhus Kommune skriver, at der ikke foreligger et fuldstændigt sammenfald mellem løndatabasen og de konkrete personalesager, og at de derfor skal indtaste stillingsbetegnelsen manuelt. I konkrete sager vil der muligvis ikke være aktuelle oplysninger om medarbejderens løn.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg gør opmærksom på, at jeg har bedt om aktindsigt i databasen. Jeg opfatter ikke, at fejl/manglende opdateringer i databasen kan begrunde et afslag. Kommunen kan jo bare udlevere oplysningerne, som de er, med samme forbehold som i dette brev.”

Jeg sendte den 29. juni 2016 en kopi af dine bemærkninger af 24. juni 2016 til Statsforvaltningen og de to kommuner til orientering.

I et brev af 29. juni 2016 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at færdigbehandle sagen. Jeg oplyste dig i den forbindelse om min målsætning for sagsbehandlingstiden i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven.